

EVANDRO MARTINS GUERRA

Prefácio

Carlos Pinto Coelho Motta

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4ª edição revista, ampliada e atualizada

Belo Horizonte

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2019

© 2003 Editora Fórum Ltda.
 2005 2ª edição revista e ampliada
 2007 1ª reimpressão
 2011 2ª reimpressão
 2012 3ª edição revista, ampliada e atualizada
 2019 4ª edição revista, ampliada e atualizada

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
 Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
 Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
 Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

1154944

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

G934c Guerra, Evandro Martins

Controle externo da Administração Pública/ Evandro Martins Guerra . 4. ed.
 – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

345p.; 14,5cm x 21,5cm
 ISBN: 978-85-450-0632-9

1. Direito Financeiro. 2. Direito Administrativo. 3. Finanças públicas. I. Título.

CDD 341.3

CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 345p. ISBN 978-85-450-0632-9.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
CARLOS PINTO COELHO MOTTA	21
NOTA DA 4ª EDIÇÃO	23
NOTA DA 3ª EDIÇÃO	25
NOTA DA 2ª EDIÇÃO	27
INTRODUÇÃO	29

UNIDADE I

NOÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO 1	
O ESTADO	35
1.1 Conceito	36
1.2 Elementos	37
1.3 Finalidade	37
1.4 Poderes e funções	38
1.5 Atividade financeira	40
1.5.1 Delimitação e generalidades	40
1.5.2 Fontes de recursos	42
CAPÍTULO 2	
DIREITO FINANCEIRO	45
2.1 Conceito	45
2.2 Fontes	47
2.3 Competência legislativa	49

UNIDADE II

ELEMENTOS FINANCEIROS

CAPÍTULO 1

RECEITA PÚBLICA	53
1.1 Conceito.....	53
1.1.1 Sentido amplo.....	53
1.1.2 Sentido restrito.....	53
1.2 Classificação	54
1.2.1 Legal.....	54
1.2.2 Doutrinária	54
1.3 Codificação das receitas.....	58
1.4 Estágios da receita	60
1.5 Renúncia de receita.....	60

CAPÍTULO 2

DESPESA PÚBLICA	61
2.1 Conceito.....	61
2.2 Classificação	62
2.2.1 Legal.....	62
2.2.2 Doutrinária	63
2.3 Realização da despesa pública	64
2.3.1 Dotação orçamentária	64
2.3.2 Licitação.....	65
2.3.3 Empenho	65
2.3.4 Liquidação.....	66
2.3.5 Pagamento.....	66
2.4 Limites e controles da despesa pública	66
2.5 Créditos adicionais	67
2.5.1 Créditos suplementares	68
2.5.2 Créditos especiais	68
2.5.3 Créditos extraordinários	68

CAPÍTULO 3

CRÉDITO PÚBLICO	69
3.1 Conceito.....	69
3.2 Natureza jurídica	69

3.3	Classificação	70
3.3.1	Forçados ou voluntários	70
3.3.2	Internos ou externos.....	72
3.4	Dívida pública	72
3.4.1	Dívida flutuante	73
3.4.2	Dívida fundada	73
3.5	Emissão e extinção.....	74

UNIDADE III

ORÇAMENTO PÚBLICO

CAPÍTULO 1	
EVOLUÇÃO HISTÓRICA	77

CAPÍTULO 2	
CONCEITO E NOÇÕES GERAIS	79

CAPÍTULO 3	
INSTRUMENTOS NORMATIVOS	83
3.1 Plano plurianual – PPA (art. 165, §1º, CR/88)	83
3.2 Lei de diretrizes orçamentárias – LDO (art. 165, §2º, CR/88).....	85
3.3 Lei orçamentária anual – LOA (art. 165, §5º, CR/88).....	86
3.4 Emenda do orçamento impositivo (EC nº 86/2015).....	87

CAPÍTULO 4		
NATUREZA JURÍDICA		89
4.1	Teoria do orçamento como ato.....	89
4.1.1	Orçamento como ato administrativo.....	90
4.1.2	Orçamento como ato-condição.....	90
4.2	Teoria do orçamento como lei de natureza material.....	91
4.3	Teoria do orçamento como lei <i>sui generis</i>	91
4.4	Teoria do orçamento como lei de natureza formal.....	92

CAPÍTULO 5	
FUNÇÕES DO ORÇAMENTO.....	93
5.1 Função política	93
5.2 Função econômica	94
5.3 Função jurídica.....	94

CAPÍTULO 6

FONTES JURÍDICAS.....	97
6.1 Constituição da República	97
6.2 Lei nº 4.320, de 17.3.1964.....	97
6.3 Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000	98

CAPÍTULO 7

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	99
7.1 Legalidade.....	100
7.2 Indisponibilidade das receitas públicas.....	101
7.3 Universalidade	101
7.4 Orçamento-bruto	102
7.5 Unidade	102
7.6 Anualidade	103
7.7 Precedência.....	103
7.8 Exclusividade	104
7.9 Especificação.....	104
7.10 Não afetação da receita	104
7.11 Proibição do estorno de verbas.....	105
7.12 Equilíbrio	105
7.13 Programação.....	106
7.14 Transparência	106

CAPÍTULO 8

CICLO ORÇAMENTÁRIO	109
8.1 Elaboração	110
8.2 Apreciação e votação.....	111
8.3 Execução.....	111
8.4 Controle.....	112
8.4.1 Prestação de contas.....	112
8.4.2 Julgamento das contas	113

UNIDADE IV

CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA

CAPÍTULO 1

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	117
1.1 Introdução.....	117
1.2 Classificação	118
1.2.1 Quanto ao órgão que exerce o controle.....	119
1.2.1.1 Administrativo.....	119
1.2.1.2 Legislativo (político).....	120
1.2.1.3 Judicial.....	120
1.2.1.4 Autônomo (técnico)	121
1.2.2 Quanto à localização do controlador.....	121
1.2.2.1 Interno	121
1.2.2.2 Externo	122
1.2.2.3 Social.....	123
1.2.3 Quanto ao momento em que se efetua o controle	125
1.2.3.1 Prévio.....	125
1.2.3.2 Concomitante	125
1.2.3.3 Posterior	126
1.2.4 Quanto à extensão do controle	126
1.2.4.1 Legalidade.....	126
1.2.4.2 Mérito	126
1.3 Fontes jurídicas	127
1.4 Controle sistêmico	130

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO	135
2.1 Sistemas de controle.....	137
2.2 Titularidade	138
2.2.1 Poder Legislativo	138
2.2.2 Órgão autônomo	140
2.3 Abrangência.....	141
2.3.1 Administração direta	142
2.3.2 Administração indireta	143
2.3.2.1 Autarquia	145
2.3.2.2 Fundação pública.....	145

2.3.2.3	Empresas estatais.....	146
2.3.2.4	Consórcios públicos	147
2.3.3	Terceiro setor	148
2.3.4	Delegatárias	152

CAPÍTULO 3

TRIBUNAL DE CONTAS.....	157
3.1 Anotações históricas	159
3.2 Ordenamentos estrangeiros.....	162
3.3 Temas contemporâneos	164
3.3.1 “Auxílio”	164
3.3.2 Enquadramento.....	165
3.4 Natureza jurídica	167
3.5 Espécies	171
3.6 Organização e composição.....	173
3.7 Principais apontamentos	174
3.8 Competências constitucionais.....	176
3.8.1 Auxílio ao Poder Legislativo.....	178
3.8.1.1 Apreciação das contas anuais do chefe do Executivo.....	178
3.8.1.2 Realização de inspeções e auditorias	181
3.8.1.3 Prestação de informações.....	182
3.8.2 Atribuições exclusivas	183
3.8.2.1 Julgamento das contas	183
3.8.2.2 Apreciação das admissões, aposentadorias e pensões.....	187
3.8.2.3 Realização de inspeções e auditorias	189
3.8.2.4 Fiscalização das empresas supranacionais.....	189
3.8.2.5 Fiscalização da aplicação de repasses.....	190
3.8.2.6 Aplicação de sanções.....	191
3.8.2.7 Fixação de prazo	192
3.8.2.8 Sustação da execução de ato impugnado.....	192
3.8.2.9 Representação.....	194
3.8.2.10 Impugnação e sustação de contrato.....	194
3.9 Natureza das competências dos Tribunais de Contas.....	195
3.9.1 Consultiva, informadora ou opinativa.....	195
3.9.2 Contenciosa ou jurisdicional	198
3.9.3 Fiscalizadora.....	206
3.9.4 Sancionadora ou corretiva.....	209

CAPÍTULO 4

PROCESSO DE CONTAS.....	211
4.1 Processo e procedimento.....	211
4.2 Princípios.....	222
4.3 Etapas.....	225
4.4 Formas das decisões.....	225
4.5 Modalidades das decisões.....	226
4.6 Tipos de procedimentos	228
4.6.1 Processo de tomada e prestação de contas	228
4.6.2 Procedimentos de fiscalização.....	232
4.6.3 Procedimentos especiais	234
4.6.3.1 Denúncia	234
4.6.3.2 Consulta	235
4.7 Recursos	236
4.7.1 Recurso de reconsideração.....	237
4.7.2 Pedido de reexame.....	237
4.7.3 Embargos de declaração	237
4.7.4 Recurso de revisão.....	238
4.7.5 Agravo	238

CAPÍTULO 5

LEI DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL	239
5.1 Estrutura da lei.....	242
5.2 Planejamento	245
5.2.1 Plano plurianual	245
5.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias.....	245
5.2.3 Lei orçamentária anual.....	246
5.2.4 Execução orçamentária e cumprimento de metas.....	247
5.3 Receita pública	247
5.4 Despesa pública	248
5.4.1 Geração da despesa	248
5.4.2 Despesas com pessoal.....	248
5.4.3 Empresas controladas e dependentes.....	250
5.4.4 Despesas com a seguridade social	251
5.5 Transferências voluntárias	251
5.6 Destinação de recursos públicos para o setor privado	252
5.7 Dívida e endividamento	252

5.7.1	Dívida pública	252
5.7.2	Operações de crédito	253
5.7.3	Garantia e contragarantia	253
5.7.4	Restos a pagar	254
5.8	Gestão patrimonial	254
5.9	Transparência, controle e fiscalização	254
5.10	Disposições finais	256

CAPÍTULO 6

CONTROLE INTERNO		259
6.1	Aspectos jurídicos	259
6.1.1	Obrigatoriedade	259
6.1.2	Fundamentos legais	260
6.1.2.1	Lei nº 4.320, de 17.3.1964	260
6.1.2.2	Constituição da República de 1988	261
6.1.2.3	Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000	263
6.1.3	Relação com o controle externo	264
6.1.4	Princípios	266
6.1.5	Jurisprudência	267
6.1.5.1	Súmulas do Tribunal de Contas da União	267
6.1.5.2	Consultas respondidas pelo TCEMG	268
6.1.6	Conclusões	269
6.2	Classificação	271
6.2.1	Quanto à titularidade	271
6.2.2	Quanto à estrutura	273
6.2.3	Quanto à composição	274
6.2.4	Quanto à hierarquia	274
6.3	Estruturação	274
6.3.1	Modelo federal	275
6.3.2	Modelo mineiro	275
6.3.3	Unidade administrativa independente	278
6.4	Organização do sistema de controle interno	280
6.4.1	Definições	280
6.4.2	Objetivos	282
6.4.3	Normatização	283
6.4.4	Instrumentos	284
6.4.5	Formas de controle interno	285

6.4.5.1	Autorização.....	285
6.4.5.2	Comparação.....	286
6.4.5.3	Numeração sequencial.....	286
6.4.5.4	Controle dos totais.....	286
6.4.5.5	Operações pendentes	286
6.4.5.6	Anotações.....	286
6.4.5.7	Dupla verificação	286
6.4.5.8	Controle prévio	287
6.4.5.9	Segregação de tarefas.....	287
6.4.5.10	Acesso restrito.....	287
6.4.5.11	Supervisão	287
6.4.5.12	Auditoria interna	287
6.4.6	O procedimento de controle interno	288
6.4.7	Avaliação dos controles	289
6.5	Anotações finais.....	290
6.6	Modelos	292

CAPÍTULO 7

AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....		303
7.1	Conceito.....	304
7.2	Princípios	305
7.3	Etapas.....	308
7.4	Evidências	309
7.5	Descobertas ou achados.....	309
7.6	Conclusões e recomendações.....	310
7.7	Tendências do controle	311

EPÍLOGO

EIXOS FUNDAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE		313
--	--	-----

REFERÊNCIAS.....		317
------------------	--	-----

ANEXO

LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992 (DOU, 17.7.1992).....		325
--	--	-----